Canada Industrial Relations Board | Conseil canadien des relations industrielles

C.D. Howe Building, 240 Sparks Street, 4th Floor West, Ottawa, Ont. K1A 0X8
Édifice C.D. Howe, 240, rue Sparks, 4e étage Ouest, Ottawa (Ont.) K1A 0X8

Motifs de décision

Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier,

plaignant,

et

Dilico Anishinabek Family Care,

intimée.

Dossier du Conseil : 29171-C

Dilico Anishinabek Family Care,

requérante,

et

Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier,

intimé.

Dossier du Conseil : 29471-C
Référence neutre : 2012 CCRI **659**
Le 12 octobre 2012

Le Conseil canadien des relations industrielles (le Conseil) était composé de Me Graham J. Clarke, Vice-président, ainsi que de M. John Bowman et Me Robert Monette, Membres.

Procureurs inscrits au dossier

M[e] Jesse Kugler, pour le Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier;

M[e] Mandy Fricot, pour Dilico Anishinabek Family Care.

Les présents motifs de décision ont été rédigés par M[e] Robert Monette, Membre.

I – Aperçu des procédures

[1] Le 12 décembre 2011, le Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier et sa section locale 7-0-1 (le syndicat) ont déposé une plainte auprès du Conseil (dossier n[o] 29171-C) en vertu du paragraphe 97(1) du *Code canadien du travail (Partie I – Relations du travail)* (le *Code*). Le syndicat allègue que Dilico Anishinabek Family Care (l'employeur) mène une campagne de harcèlement et d'intimidation contre le conseil exécutif du syndicat, cherche intentionnellement à miner la capacité du syndicat à représenter les employés, ne reconnaît pas le syndicat en tant qu'agent négociateur légitime des employés et exerce des mesures de représailles contre le conseil exécutif du syndicat en raison de sa participation aux activités de ce dernier. Il allègue que ces actes ont été commis en violation des alinéas 94(1)*a*), 94(3)*b*) et 94(3)*e*) ainsi que de l'article 96 du *Code*.

[2] Le syndicat a été accrédité par le Conseil le 5 août 2005 (ordonnance n[o] 8919-U) pour une unité comprenant :

> tous les employés de Dilico Ojibway Child and Family Services travaillant à partir de Fort William First Nation et de la ville de Thunder Bay (Ontario), **à l'exclusion** du secrétaire de direction, de l'agent principal des finances, du coordonnateur des systèmes, des superviseurs et de ceux de niveau supérieur, et des étudiants.

[3] En 2010, le Conseil a rendu les motifs de décision au soutien de cette ordonnance dans *Dilico Ojibway Child and Family Services*, 2010 CCRI 489 (RD 489).

[4] Dans sa réponse datée du 6 janvier 2012, l'employeur a contesté diverses allégations formulées dans la plainte et a soutenu que la plainte avait été déposée à l'extérieur du délai de 90 jours prescrit par le paragraphe 97(2) du *Code*. L'employeur nie avoir pris part à quelque présumée violation du *Code* que ce soit.

[5] L'employeur a également inclus dans sa réponse des renseignements concernant le fait que, dans le cadre d'une plainte toujours en instance devant la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP), il contestait l'applicabilité de la législation fédérale du travail à ses activités. L'employeur contestait, dans cette affaire, la conclusion et les faits sur lesquels le Conseil s'était appuyé dans la décision RD 489.

[6] Dans sa réplique datée du 23 janvier 2012, le syndicat a maintenu toutes les allégations et conclusions énoncées dans sa plainte initiale. Il a demandé au Conseil de ne pas prendre en considération la « question de la compétence » soulevée par l'employeur, à moins que le Conseil ne donne au syndicat la possibilité d'exiger des détails et de la documentation de la part de l'employeur, et qu'il lui donne également l'occasion de présenter des observations complètes sur la question. Dans une lettre datée du 26 avril 2012, l'employeur a informé le Conseil que la CCDP avait rendu deux décisions récentes dans lesquelles elle avait conclu que les activités de l'employeur relevaient de la compétence provinciale. Par la suite, le 13 juin 2012, l'employeur a présenté une demande visant à ce que la plainte en instance soit « reportée et rejetée » (traduction), au motif que le Conseil n'a pas la compétence constitutionnelle pour trancher l'affaire.

[7] Le même jour, l'employeur a présenté une nouvelle demande au Conseil (dossier nº 29471-C), en vertu de l'article 18 du *Code*, afin que le Conseil réexamine et annule l'ordonnance nº 8919-U, au motif qu'il n'aurait pas compétence sur les relations du travail de l'employeur – ce qui serait conforme à des arrêts rendus récemment par la Cour suprême du Canada relativement à des questions et à des faits similaires.

[8] Avec cette nouvelle demande, l'employeur a également présenté au Conseil un avis de question constitutionnelle qu'il a signifié au procureur général du Canada ainsi qu'au ministère du Procureur général de l'Ontario. Cet avis de question constitutionnelle se lit ainsi :

> La requérante a présenté une demande au Conseil canadien des relations industrielles en vertu de l'article 18 du *Code canadien du travail*. La requérante demande au Conseil de réexaminer et d'annuler sa décision datée du 15 avril 2005 (document nº 203142/CCRI décision-lettre nº 1231) (« décision du 15 avril 2005 ») – dans laquelle le Conseil a conclu qu'il avait compétence sur les relations du travail de la requérante –, et de réexaminer et d'annuler toutes les décisions rendues par

la suite dans les dossiers du Conseil 24488-C, 24526-C et 24569-C – dans lesquelles le Conseil a accrédité le syndicat à titre d'agent négociateur des employés de la requérante. La requérante, Dilico Anishinabek Family Care, met en question l'applicabilité du *Code canadien du travail*, L.R.C. 1985, ch. L-2, dans sa version modifiée, à ses relations du travail, et elle soutient que ses relations du travail relèvent de la compétence provinciale.

(traduction)

[9] Dans sa réponse datée du 9 juillet 2012, le syndicat a soulevé le fait que la question de la compétence constitutionnelle sur les activités de l'employeur était actuellement en instance devant la Commission des relations de travail de l'Ontario (CRTO), et il a demandé au Conseil de reporter à plus tard l'examen de la nouvelle demande afin d'éviter que des décisions concomitantes et contradictoires puissent être rendues. Le syndicat a également soutenu que la demande de réexamen était irrecevable, car elle avait été présentée bien au-delà du délai de 21 jours prévu au paragraphe 45(2) du *Règlement de 2001 sur le Conseil canadien des relations industrielles* pour le réexamen d'une de ses décisions. Le syndicat souligne que la décision faisant l'objet de la présente demande de réexamen remonte à 2005 et à 2010. En ce qui concerne le bien-fondé de la question constitutionnelle, le syndicat soutient qu'une audience devrait être tenue par le Conseil afin d'établir les faits constitutionnels et de permettre la présentation de plaidoiries.

[10] Dans ses observations datées du 10 juillet 2012, l'employeur soutient qu'un report par le Conseil n'est pas approprié, que la demande n'est pas irrecevable, et qu'il n'est pas nécessaire de tenir une audience pour trancher la question de la compétence étant donné que les faits et les arguments pertinents ont déjà été versés au dossier.

II – Décision partielle du Conseil

[11] Après avoir reçu toutes les observations des parties, le Conseil s'est prononcé sur la question du report et sur celle de la recevabilité de la demande dans sa décision partielle *Dilico Anishinabek Family Care*, 2012 CCRI 655 (RD 655). Dans cette décision, le Conseil a conclu que la demande de réexamen (dossier nº 29471-C) n'avait pas été déposée à l'extérieur du délai prescrit, et il a décidé qu'il ne reporterait pas à plus tard l'examen de la question de la compétence, même si une procédure actuellement en instance devant la CRTO oppose les parties relativement à ces mêmes questions.

[12] Dans la décision RD 655, le Conseil a conclu que la demande n'était pas assujettie au délai de 21 jours applicable au processus de réexamen, et qu'elle n'était donc pas irrecevable :

> [49] La demande de Dilico, qui souhaite que le Conseil réexamine la question de sa compétence en raison des arrêts rendus récemment par la CSC relativement à la question de la compétence constitutionnelle, n'est assujettie à aucun délai prescrit. La demande de réexamen de Dilico est distincte des demandes assujetties aux délais prévus dans le processus de réexamen du Conseil.

[13] En ce qui concerne la question du report, le Conseil a souligné dans sa décision partielle que, pour l'instant, et en dépit des diverses affaires dont a récemment été saisi le CRTO, le tribunal provincial ne s'est toujours pas penché sur la question de la compétence. Le Conseil a décidé de ne pas reporter à plus tard son examen et sa décision concernant la question constitutionnelle :

> [50] Le Conseil a également décidé de ne pas remettre son examen des arguments de Dilico sur la question de la compétence.

[14] En ce qui a trait à la tenue d'une audience, le Conseil a indiqué ce qui suit dans sa décision partielle :

> [48] Par conséquent, le Conseil ne reportera pas à plus tard l'examen de la question soulevée par Dilico ni ne remettra la procédure. À moins d'un avis contraire du Conseil, celui-ci tranchera la question en se fondant sur les observations écrites des parties, qui ont déjà été versées au dossier.

[15] En l'espèce, c'est la question de la compétence qui doit être tranchée. Étant donné que cette question est soulevée dans les deux affaires en instance, la conclusion du Conseil s'appliquera à ces deux affaires. L'article 16.1 du *Code* prévoit que le Conseil peut trancher toute affaire ou question dont il est saisi sans tenir d'audience. Ayant pris connaissance de tous les documents au dossier, le Conseil est convaincu que la documentation dont il dispose lui suffit pour rendre sa décision sur la question de la compétence sans tenir d'audience, et ce, pour les deux affaires en instance, à savoir la plainte (dossier n° 29171-C) et la demande de réexamen (dossier n° 29471-C).

III – Faits

[16] Il ressort de la preuve que l'employeur est un organisme de services multidisciplinaires qui offre des services communautaires aux enfants et aux familles autochtones des Premières Nations et du

peuple anishinabek. Les services offerts sont des services d'aide à l'enfance, de santé mentale, de toxicomanie ainsi que des services de santé.

[17] L'employeur fournit ces services dans les réserves et à l'extérieur de celles-ci à des personnes qui s'identifient comme membres des Premières Nations ou des Anishinabek. L'employeur est constitué en société en vertu de la *Loi sur les personnes morales*, L.R.O. 1990, c. C.38 de l'Ontario, depuis le 23 juillet 1986, et son siège social ainsi que son point de services le plus important sont situés dans la réserve de la Première Nation de Fort William. Il a également des points de services satellites dans la ville de Thunder Bay (Ontario), et aux alentours de celle-ci.

[18] L'employeur est désigné comme société d'aide à l'enfance agréée, aux termes de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*, L.R.O. 1990, c. C.11 de l'Ontario. Les services offerts par ces sociétés sont principalement financés par le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse de l'Ontario.

[19] Le syndicat ne conteste pas les faits présentés dans les observations de l'employeur. Selon l'employeur, le Conseil a fait erreur relativement à certains faits constitutionnels qu'il a exposés dans la décision RD 489. L'employeur s'est proposé de corriger ces faits, déclarant que, contrairement à ce qui est mentionné au paragraphe 13 de la décision, un seul de ses quatre points de services était à cette époque situé sur les terres de réserve, et que, contrairement à ce qui est affirmé au paragraphe 20, au moins 75 % de ses activités étaient liées à la protection de l'enfance.

IV – Position des parties

[20] L'employeur soutient que les services qu'il fournis sont essentiellement identiques aux services offerts par la NIL/TU,O Child and Family Services Society, lesquels ont récemment fait l'objet d'un examen par la Cour suprême du Canada (CSC). S'appuyant sur les motifs et les conclusions énoncés dans les deux arrêts de la CSC, à savoir *NIL/TU,O Child and Family Services Society* c. *B.C. Government and Service Employees' Union*, 2010 CSC 45; [2010] 2 R.C.S. 696 (*NIL/TU,O*) et *Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier* c. *Native Child and Family Services of Toronto*, 2010 CSC 46; [2010] 2 R.C.S. 737 (*Native Child*), l'employeur soutient qu'il

est maintenant établi en droit que les relations du travail liées à des services de cette nature relèvent de la compétence provinciale.

[21] Quant au fait que le Conseil a initialement appliqué les dispositions du *Code* pour rendre une ordonnance d'accréditation en 2005 (les motifs de décision ayant été rendus en 2010) à l'égard des activités de l'employeur, ce dernier soutient que le Conseil se doit maintenant de réexaminer cette décision et de conclure qu'il n'a pas la compétence constitutionnelle pour trancher l'affaire. L'employeur ajoute que le Conseil a réexaminé une accréditation similaire dans *Oneida of the Thames EMS*, 2011 CCRI 564, où il avait conclu que les activités de l'employeur relevaient de la compétence provinciale, et par conséquent, il avait annulé l'ordonnance d'accréditation qu'il avait initialement rendue en vertu du *Code*.

[22] Bien que le syndicat ait voulu se réserver le droit de présenter d'autres observations sur des questions allant au-delà de la recevabilité de la demande et du report, il n'a en fin de compte pas présenté d'observations supplémentaires sur la question de la compétence.

V – Analyse et décision

[23] Selon le Conseil, les services assurés par l'employeur sont en effet très semblables à ceux qui ont été examinés par la CSC dans les arrêts *NIL/TU,O* et *Native Child*, précités, lesquels ont été rendus après que le Conseil eut rendu son ordonnance d'accréditation initiale et ses motifs de décision dans l'affaire mettant en cause les parties en l'espèce, en 2005 et en 2010.

[24] Au sujet des activités de NIL/TU,O, la CSC a déclaré ce qui suit :

> [18] En d'autres mots, pour déterminer si le pouvoir de réglementer les relations de travail d'une entité relèvera du gouvernement fédéral, ce qui aurait pour effet d'écarter la présomption de compétence provinciale, l'arrêt *Four B* exige que le tribunal applique tout d'abord le critère fonctionnel, c'est-à-dire qu'il examine la nature de l'entité, son exploitation et ses activités habituelles pour voir s'il s'agit d'une entreprise fédérale. Si c'est le cas, ses relations de travail seront assujetties à la réglementation fédérale. C'est seulement lorsque cet examen n'est pas concluant qu'il doit ensuite examiner si la réglementation, par le gouvernement provincial, des relations de travail de l'entité porterait atteinte au chef de compétence fédérale en cause.

[25] En appliquant le critère fonctionnel, la juge Abella a conclu que les activités de ce fournisseur de services à l'enfance relevaient de la compétence provinciale, compte tenu de leur nature essentielle :

> [45] La nature essentielle des activités de NIL/TU,O consiste à fournir des services aux enfants et aux familles, une question qui relève de la compétence provinciale. La présence de financement fédéral et le fait que les services de NIL/TU,O visent à répondre à des besoins précis sur le plan culturel ne changent pas, à mon avis, la nature manifestement provinciale de cette entité. La communauté visée par les activités de NIL/TU,O à titre d'agence d'aide à l'enfance ne change pas ce qu'elle fait, soit offrir des services d'aide à l'enfance. Les bénéficiaires visés peuvent et devraient sans doute influer sur la façon dont ces services sont rendus, mais ils ne changent rien au fait que la prestation de services d'aide à l'enfance, une entreprise provinciale, est essentiellement la fonction de NIL/TU,O.

[26] Toujours dans l'arrêt *NIL/TU,O*, la juge en chef McLachlin a examiné la relation entre ces activités et la compétence fédérale sur les « Indiens » conférée par la *Loi constitutionnelle de 1867* (R.-U.), 30 & 31 Vict., c. 3. Elle s'est exprimée comme suit :

> [70] Nous pouvons donc conclure que le contenu essentiel, ou le « contenu minimum élémentaire et irréductible » de la compétence fédérale sur les « Indiens » au par. 91(24) est défini comme les matières qui sont liées au statut et aux droits des Indiens. Lorsque leur statut ou leurs droits sont concernés, les Indiens sont des « personnes » fédérales, réglementées par les lois fédérales : voir *Banque canadienne de l'Ouest*, par. 60.
>
> ...
>
> [74] La question est de savoir si les activités normales et habituelles de l'entreprise indienne en cause sont liées au statut et aux droits des Indiens, qui traduisent la responsabilité fédérale fondamentale à leur égard dans le contexte constitutionnel et historique du Canada. Les lois ouvrières provinciales ne peuvent être écartées que si les activités normales et habituelles de l'entreprise ont un lien direct avec ce qui fait que les Indiens sont des personnes fédérales en vertu de leur statut ou de leurs droits, dans la mesure où les lois provinciales auraient pour effet d'entraver cette entreprise essentiellement fédérale.
>
> ...
>
> [76] La fonction de NIL/TU,O consiste en la prestation de services d'aide à l'enfance dans le cadre du réseau provincial des organismes offrant des services semblables. Les activités normales et habituelles de NIL/TU,O ne concernent pas les questions de statut ou de droits des Indiens. Par conséquent, les services d'aide à l'enfance ne peuvent être considérés comme des activités fédérales.

[27] Depuis que la Cour suprême a rendu ces arrêts, les tribunaux en ont adopté les conclusions et ils les ont appliquées à des affaires mettant en cause de nombreuses parties, y compris les parties à la présente affaire. Le Conseil résume ci-après les décisions publiées, en ordre chronologique :

A – *Oneida of the Thames EMS*, 2011 CCRI 564

[28] Le 14 janvier 2011, le CCRI a statué sur une demande présentée en vertu de l'article 18 (très semblable à celle qui a été présentée en l'espèce). La demande visait le réexamen de la prétendue absence de compétence du Conseil lorsqu'il avait accrédité, en 2010, un syndicat pour représenter des employés d'Oneida of the Thames Emergency Medical Services (Oneida), une entreprise d'ambulances terrestres dont les services n'étaient pas limités à une clientèle autochtone. Le Conseil a conclu, à la lumière des arrêts récents rendus par la CSC dans *NIL/TU,O* et *Native Child*, que, peu importe que l'on choisisse d'appliquer le « critère fonctionnel » ou le « critère du contenu essentiel », il est évident que la nature, le fonctionnement et les activités habituelles d'Oneida relèvent de la compétence provinciale et ne se rattachent pas au « contenu essentiel de l'indianité » qui est visé au paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le Conseil a annulé l'ordonnance d'accréditation qu'il avait initialement rendue.

B – *McDames* v. *Gitxsan Child and Family Services Society*, [2011] C.L.A.D. No. 402 (Blaxland)

[29] Le 10 novembre 2011, l'arbitre Blaxland a rendu sa décision relative à une plainte déposée contre l'employeur pour congédiement injuste aux termes de l'article 251 du *Code* (partie III). L'employeur avait été constitué en société sous le régime des lois de la Colombie-Britannique afin de « mettre sur pied et de fournir des services à la famille et à l'enfance en conformité avec les valeurs et les besoins... liés aux lois, à la culture et aux traditions des Gitxsan » (traduction). Les Gitxsan sont des membres des Premières Nations qui vivent dans six réserves et ils sont assujettis à la *Child, Family and Community Service Act*, R.S.B.C. 1996, c. 46. S'appuyant sur les arrêts *NIL/TU,O* et *Native Child*, l'arbitre a conclu que les activités de la société étaient de nature provinciale et il a déclaré qu'il n'avait donc pas compétence pour statuer sur la plainte.

C – *Dilico Anishinabek Family Care*, n^os^ 20110002 et 20110998, 28 mars 2012 (CCDP)

[30] En mars 2012, la CCDP a souscrit, dans deux affaires concernant Dilico, à la conclusion d'un rapport qui lui avait été présenté et qui indiquait que Dilico était assujettie à la compétence

provinciale. La CCDP a décidé de ne pas renvoyer les plaintes au Tribunal canadien des droits de la personne, au motif d'absence de compétence.

D – *Dilico Anishinabek Family Care*, n° 0468-12-M, 16 juillet 2012 (CRTO); *Dilico Anishinabek Family Care*, n° 1484-12-R, 16 août 2012 (CRTO)

[31] Le 16 juillet 2012, la CRTO a répondu par la négative à la question qui lui avait été soumise dans le cadre d'un renvoi, à savoir si un conciliateur de la province pouvait être nommé pour régler le différend entre l'employeur en l'espèce et le syndicat, mais elle ne s'est pas prononcée de manière décisive sur la question de la compétence (dossier n° 0468-12-M). Une demande d'accréditation a par la suite été présentée par le syndicat à la CRTO, et cette demande est actuellement en instance (dossier n° 1484-12-R).

[32] D'après les principes établis par la CSC, le Conseil est convaincu que le « critère fonctionnel » applicable à la nature et aux activités habituelles de l'employeur mène à la conclusion que les relations du travail de ce dernier sont en effet assujetties à la compétence provinciale. Le Conseil conclut également que les services offerts ne se rattachent à aucun aspect du « contenu essentiel de l'indianité » qui, s'il avait été présent, aurait pu assujettir l'employeur à la compétence fédérale.

VI – Conclusion

[33] Le Conseil conclut par conséquent qu'il n'avait pas la compétence constitutionnelle nécessaire pour rendre l'ordonnance d'accréditation n° 8919-U, laquelle est par la présente annulée. Le Conseil n'a donc pas compétence pour statuer sur la plainte (dossier n° 29171-C).

[34] Il s'agit d'une décision unanime du Conseil.

Traduction

Graham J. Clarke
Vice-président

John Bowman
Membre

Robert Monette
Membre